

**Audience publique du 25 mai 2011**

Recours formé par  
Madame ..., ...  
contre une décision de la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme  
administrative  
en matière de remboursement de salaire

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 27403 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 22 octobre 2010 par Maître Jean Tonnar, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du 2 août 2010 de la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, ayant informé Madame ... qu'elle devait rembourser un montant de ... euros à titre de salaire indûment touché pendant les mois de février à juin 2009 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 12 janvier 2011 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 10 février 2011 par Maître Jean Tonnar au nom de Madame ... ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 4 mars 2011 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbrück en sa plaidoirie.

---

Par contrat de travail signé le 23 janvier 1997, Madame ... a été engagée comme ouvrier de l'Etat en qualité de femme de charge dans la carrière d'aide-ouvrier.

Par courrier du 24 juin 2009, le ministre de la Justice informa Madame ... de ce qu'en vertu de l'article L. 125-4, point 2 du Code du Travail, son contrat de travail avait cessé de plein droit avec effet au 15 février 2009, jour de l'épuisement de ses droits à l'indemnité pécuniaire de maladie prévue à l'article 14, alinéa 2 du Code des assurances sociales.

Par courrier du 4 août 2009, le directeur de l'administration du personnel de l'Etat invita Madame ... à rembourser un montant de ... euros, correspondant à la rémunération versée par l'Etat pour les mois de mars à juin 2009.

Face au refus exprimé par Madame ..., notamment à travers un courrier de son mandataire du 24 août 2009, de procéder au remboursement du montant en question, la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, ci-après désignée par « le ministre », prit en date du 22 mars 2010 un arrêté sur le fondement de l'article 65 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ci-après désignée par « la loi du 8 juin 1999 », en ordonnant à Madame ... le remboursement d'un montant de ... euros, arrêté sur base duquel le préposé du bureau de recette d'Esch-sur-Alzette de l'administration des Contributions directes procéda au recouvrement en invitant Madame ... à régler le montant en question.

Par courrier de son mandataire du 11 mai 2010, Madame ... fit introduire un recours gracieux contre l'arrêté ministériel précité du 22 mars 2010.

Par courrier du 2 août 2010, le ministre prit position comme suit :

*« Comme suite à votre courrier du 11 mai 2010 relatif à l'objet sous rubrique, j'ai l'honneur de vous informer de ce qui suit.*

*Il ressort du dossier que le contrat de louage de services par lequel Madame ... avait été engagée depuis 1997 en qualité de ... auprès ... a cessé de plein droit avec effet au 15 février 2009, pour cause de maladie prolongée.*

*Or, notamment en raison d'une information tardive de l'Administration du Personnel de l'État, cette dernière n'a pu mettre fin au versement de la rémunération y afférente que fin juin 2009, de sorte que l'intéressée a continué à percevoir depuis la fin de son contrat de travail mi-février 2009 jusqu'à la fin du mois de juin 2009 une rémunération qui ne lui était plus due. En effet, étant donné que la relation de travail avait cessé pendant la période litigieuse, ni aucune prestation de travail ni aucun congé de maladie ne peuvent être invoqués par votre mandante qui justifierait le versement d'une contrepartie financière. Il s'ensuit que les sommes ont été indûment touchées.*

*C'est la raison pour laquelle la requérante a été invitée par courrier du 4 août 2009 au remboursement de la somme en question, à savoir actuellement ... euros. Malheureusement, et jusqu'à ce jour, votre cliente n'a pas jugé utile d'y donner suite, au motif qu'elle « ne considère pas avoir indûment touché cet argent alors que le Trésor a, sans réserve, continué à payer les salaires [...] pendant les mois de février à juin 2009 ».*

*Or, au vu de ce qui précède, je ne puis partager votre point de vue et ne saurais réserver une suite favorable à votre demande.*

*Veuillez noter que votre mandante dispose d'un recours devant le tribunal administratif à exercer par ministère d'avocat dans un délai de trois mois. »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 22 octobre 2010, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée du 2 août 2010 du ministre, en ce qu'elle a informé Madame ... qu'elle devait rembourser un montant de ... euros à titre de salaire indûment touché pendant les mois de février à juin 2009.

Le délégué du gouvernement conclut à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du présent litige. Il soutient ainsi que le tribunal serait incompétent pour connaître de l'interprétation des conventions collectives, tout en soulignant que Madame ..., en tant qu'ouvrière de l'Etat, tomberait sous la convention collective des ouvriers de l'Etat. Il ajoute que Madame ... serait soumise à un régime de droit privé malgré le fait qu'en l'espèce la décision aurait été prise par une autorité administrative.

Madame ... fait valoir que le litige ne porterait pas sur une question d'interprétation d'une convention collective. La question litigieuse en l'espèce serait celle de savoir si le ministre pouvait confirmer le bien-fondé d'une décision de remboursement en se basant sur une « *décision rétroactive de cesser un contrat* » prise par le ministre de la Justice. Madame ... souligne encore que le ministre se serait lui-même référé à une possibilité de recours devant le tribunal administratif.

Il y a de prime abord lieu de relever que le présent recours a pour objet la décision confirmative du 2 août 2010 du ministre, intervenue sur recours gracieux dirigé contre l'arrêté précité du 22 mars 2010, par laquelle le ministre a ordonné la restitution des sommes litigieuses sur le fondement de l'article 65 de la loi du 8 juin 1999. Plus particulièrement, le ministre confirme à Madame ... que suite à l'établissement d'un rôle de restitution sur le fondement du prédit article 65 de la loi du 8 juin 1999, elle était tenue de rembourser les sommes indûment touchées depuis la cessation de son contrat de travail en février 2009 jusqu'au mois de juin 2009.

Le tribunal est ainsi amené à retenir que le litige lui soumis se situe dans le cadre de l'article 65 de la loi du 8 juin 1999, lequel dispose que : « *(1) Les paiements indûment effectués donnent en principe lieu à l'établissement de rôles de restitution par l'ordonnateur. Les rôles de restitution sont soumis au visa du contrôleur financier et recouverts par les comptables publics chargés de la perception de ces recettes.*

*(2) Les paiements indûment effectués à titre de rémunération du personnel de l'Etat peuvent être régularisés par l'administration du personnel de l'Etat moyennant l'imputation des sommes en question sur les rémunérations futures. La régularisation est soumise au visa préalable du contrôleur financier. »*

La récupération d'un montant indûment perçu se réalise, conformément à la procédure ordinaire d'exécution budgétaire de l'Etat, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 8 juin 1999, en deux phases distinctes, la première phase, appelée opération d'assiette, s'articulant elle-même en deux étapes distinctes : la constatation et la liquidation de la créance, suivie de l'établissement d'un titre de perception, et la seconde phase, consistant en l'opération de recouvrement, réalisée le cas échéant par voie de contrainte.

Le tribunal constate que le courrier précité du 4 août 2009 adressé par l'administration du personnel de l'Etat à Madame ... s'inscrit dans le cadre de la phase de constatation et de liquidation de la créance, en ce que ce courrier informe la demanderesse de l'existence d'une créance à son encontre au profit de l'Etat et en arrête le montant à la somme de ... euros.

L'arrêté ministériel précité du 22 mars 2010, ayant réduit le montant réclamé au montant de ... euros, constitue le titre de perception - le rôle de restitution - autorisant le comptable public à encaisser la somme redue par Madame ..., et la décision ministérielle déferée du 2 août 2010 ne constitue que la confirmation du prédit arrêté ministériel suite au

recours gracieux introduit par Madame ..., et partant la confirmation de l'existence d'une créance au profit de l'Etat.

Or, les juridictions administratives sont incompétentes sous l'empire de la loi du 8 juin 1999 pour connaître en principe d'affaires qui se situent non pas dans le cadre de la loi modifiée du 7 novembre 1996 concernant l'organisation des juridictions de l'ordre administratif, mais dans celui de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat (cf. trib. adm. 17 décembre 2001, n° 12830 du rôle, Pas. adm. 2010, V° Compétence, n° 69, p. 222).

Il en résulte que le rôle de restitution litigieux échappe à la juridiction du tribunal administratif non seulement en raison des exigences inhérentes au principe de la séparation des pouvoirs – les actes budgétaires étant soumis en vertu de l'article 105 de la Constitution au contrôle de la Cour des comptes –, mais encore au regard de la nature juridique de l'ordre de restitution dont s'agit, lequel, participant au processus complexe de comptabilisation générale de l'Etat et consistant en l'établissement d'un titre de perception, ne constitue qu'un acte purement exécutoire, à savoir l'aboutissement de la procédure comptable de recouvrement décrite ci-avant, de sorte à ne pas revêtir la nature de décision individuelle au sens notamment de l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996, précitée.

Le tribunal est encore amené à relever que les critiques de Madame ... ne concernent pas le rôle de restitution *per se*, mais le principe et le montant de la créance étatique, Madame ... estimant en substance ne pas redevoir le montant litigieux à l'Etat en discutant les conditions d'application de l'article L. 125-4, point 2 du Code du Travail invoqué par le ministre pour retenir la cessation automatique de son contrat de travail. Or, même à admettre que la décision du ministre porte aussi sur le principe de la créance litigieuse, la question soulevée par Madame ... ne relève pas non plus de la compétence des juridictions administratives. Ladite question s'analyse en effet en une contestation issue du contrat de travail de Madame ... en sa qualité d'ouvrière de l'Etat.

A cet égard, il convient de relever que si pour les contestations relatives à la rémunération des fonctionnaires et employés de l'Etat, les textes légaux respectivement pertinents prévoient de façon expresse la compétence du tribunal administratif, aucune disposition légale ne retient pareille compétence concernant les ouvriers de l'Etat. Dans la mesure où aucune disposition légale ne confère compétence au tribunal administratif pour connaître de ce genre de litiges impliquant des ouvriers de l'Etat, et que, par ailleurs, l'article 25 du Nouveau Code de procédure civile, prévoyant la compétence du tribunal du travail « *pour connaître des contestations relatives au contrat de travail ... qui s'élèvent entre les employeurs, d'une part, et leurs salariés, d'autre part, y compris celles survenant après que l'engagement a pris fin* », se heurte à l'inclusion de cette matière dans le contentieux administratif prévu à l'article 95bis de la Constitution au titre de l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996, qui prévoit la compétence du tribunal administratif pour connaître des recours dirigés contre des décisions administratives contre lesquelles aucun autre recours n'est admissible, les contestations soulevées par Madame ... ne relèvent pas de la compétence des juridictions administratives, mais du tribunal du travail.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le tribunal est amené à se déclarer incompétent *ratione materiae* pour connaître du présent litige.

Cette conclusion n'est pas éternuée par l'indication d'une possibilité d'un recours devant le tribunal administratif par le ministre dans la décision litigieuse. En effet, à défaut de

compétence du tribunal administratif se dégageant d'une disposition légale particulière ou se dégageant de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 7 novembre 1996, précitée, le seul renvoi erroné au tribunal administratif par le ministre dans sa décision litigieuse ne saurait créer un droit au profit de Madame ....

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du présent recours ;

condamne Madame ... aux frais.

Ainsi jugé par :

Martine Gillardin, vice-président,

Annick Braun, juge,

Andrée Gindt, juge,

et lu à l'audience publique du 25 mai 2011 par le vice-président, en présence du greffier assumé Sabrina Knebler.

s.Sabrina Knebler

s.Martine Gillardin

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 26 mai 2011

**Le Greffier assumé du Tribunal administratif**